

Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland

Person, Christian; Geißler, René

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Person, C., & Geißler, R. (2020). Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 13(1), 191-216. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i1.04>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Christian Person, René Geißler

Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland

Zusammenfassung

Trotz Kommunalaufsicht und Finanzausgleich befinden sich viele Kommunen seit Jahrzehnten in einer Haushaltskrise. Um diese Haushaltsprobleme zu adressieren, stellten die Bundesländer wiederholt Schuldenhilfen bereit. Der Aufsatz beschreibt die Entwicklung dieser Schuldenhilfen, beginnend mit den ersten Entschuldungsmaßnahmen in den 1980ern bis hin zur flächendeckenden Verbreitung kommunaler Entschuldungsprogramme nach der globalen Finanzkrise. Anschließend werden unter Zuhilfenahme gängiger Analysekatoren der Policy-Analyse und der Neuen Institutionenökonomik Erklärungen für die unterschiedliche Ausgestaltung, Implementationszeitpunkte sowie Auswirkungen dieser Programme präsentiert. Im Hinblick auf ihre Ausgestaltungsformen werden Schuldenhilfen nach Zielen, Instrumenten und Reichweite kategorisiert. Die unterschiedliche Ausgestaltung und Implementationszeitpunkte von Entschuldungsprogrammen erklären sich primär durch variierenden sozioökonomischen Problemdruck, jeweilige politische Leitbilder und divergierende fiskalische Handlungsspielräume der Landesregierungen. In Bezug auf die Auswirkungen der Entschuldungsprogramme sind Erfolge bei Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau erkennbar, allerdings auf Kosten sinkender Investitionsausgaben und steigender Steuerbelastungen. Die eigentlichen Risiken liegen jedoch in der massiven Einschränkung kommunaler Selbstverwaltung.

Schlagworte: Kommunalfinanzen, Kommunalverschuldung, Haushaltskrise, Kassenkredite, Schuldenhilfen

Abstract

A bottomless pit? Fourty years of municipal bailouts in Germany

Despite state supervision and fiscal equalization many German municipalities have suffered from budgetary crisis for decades. To address these problems, most state governments implemented municipal bailouts. Therefore, we describe the historical development of these bailouts, ranging from the first program in the 1980s to the broad dissemination of bailout programs after the global financial crisis. Subsequently, we provide explanations on differences regarding their designs, time of implementation and impacts by using common analytical categories from policy analysis theory. With regard to design, we systematize bailouts according to their goals, instruments and scope. We explain different design and timing by socioeconomic problem pressure, political guiding principles and fiscal capacities of state governments. Concerning their impacts, one can observe improvements with regard to budget consolidation and debt reduction, but at the same time shrinking capital expenditure and higher taxation as well as massive interference with local self-government.

Keywords: Local public finances, local debt, budgetary crisis, cash credits, bailout grants

1 Einleitung

Das aktuelle Gesamtbild der Kommunalfinanzen in Deutschland erscheint auf den ersten Blick positiv. Seit 2015 weist die kommunale Ebene regelmäßig Finanzierungsüberschüsse auf. Die aggregierten Kennzahlen verbergen jedoch, dass viele Städte aufgrund von Strukturwandel, unzureichender Finanzausstattung sowie steigender Sozialausgaben seit Jahrzehnten mit Haushaltsproblemen kämpfen (Schwarting, 2019; Geißler, 2019). Die enormen finanziellen Einschränkungen, denen diese Kommunen unterliegen, engen ihre Gestaltungsspielräume stark ein. Sie bedrohen nicht nur die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, sondern gefährden auch die generelle Funktions- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen an sich.

Die Existenz kommunaler Haushaltskrisen in Deutschland vermag zu überraschen, praktizieren doch alle Bundesländer einen kommunalen Finanzausgleich (KFA). Dieser soll den Kommunen eine bedarfsgerechte Finanzausstattung garantieren. Zusätzlich unterliegen Kommunalhaushalte strikten Regulierungen, die das Abgleiten in Haushaltskrisen verhindern sollen. Deren Einhaltung wird durch staatliche Aufsichtsbehörden überwacht (Ebinger, Zabler, Person, Niemann & Geißler, 2018; Geißler, 2019). Trotz dieser Rahmenbedingungen befinden sich viele Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten. Schuldenhilfen der Länder sind eine mögliche Reaktion auf diese Problemlagen. Sie dienen dazu, Kommunen bei Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau zu unterstützen. Schuldenhilfen sind seit Jahrzehnten Realität in Deutschland. Aktuell stehen sie auch erstmals auf der Agenda der Bundesregierung.¹

Schuldenhilfen an subnationale Gebietskörperschaften sind auch international ein bekanntes Phänomen. Folglich existiert eine umfassende Literatur, die sich im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik und der Theorie Öffentlicher Finanzen theoretisch mit den Vor- und Nachteilen entsprechender Maßnahmen auseinandersetzt (Wildasin, 1997; Inman, 2003; für einen Überblick siehe Baskaran, 2017). Zudem wurden jüngst vermehrt Arbeiten vorgelegt, welche die Effekte auf die kommunale Haushaltswirtschaft empirisch untersuchen (Pettersson-Lidbom, 2010; Allers, 2015; Baskaran, 2017). Allerdings wurden hierbei Schuldenhilfen stets als einheitliches Instrument aufgefasst. Eine Untersuchung unterschiedlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten und eine Differenzierung unterschiedlicher Arten von Schuldenhilfen erfolgte nicht. Auch eine Analyse der Ursachen, d. h. wann und warum Schuldenhilfen vergeben werden (oder nicht) bzw. unter welchen Bedingungen unterschiedliche Instrumente ausgewählt wurden, unterblieb. Mit Blick auf Deutschland lässt sich zudem feststellen, dass Schuldenhilfen an die Kommunen im wissenschaftlichen Diskurs wenig Beachtung fanden. Insbesondere bundesländerübergreifende Studien existieren kaum (Ausnahmen sind beispielsweise Stolzenberg & Heinelt, 2013; Geißler, 2009).

Um diese Forschungslücken zu adressieren, analysiert der Beitrag folgende Fragestellungen: Wie lassen sich die empirisch beobachtbaren, unterschiedlichen Varianten kommunaler Schuldenhilfen kategorisieren? Und warum wurden spezifische Arten von Schuldenhilfen zu bestimmten Zeitpunkten durch manche Bundesländer bereitgestellt, von anderen jedoch nicht? Zur Beantwortung der Leitfragen wird zuerst die Empirie kommunaler Schuldenhilfen im Zeitablauf beschrieben, um unterschiedliche Strategien der Länder im Umgang mit lokalen Haushaltskrisen zu identifizieren. Darauf aufbauend wird induktiv eine Kategorisierung von Schuldenhilfen anhand zentraler Ausgestaltungsmerkmale entwickelt. Anschließend wird unter Zuhilfenahme gängiger Analyse-

kategorien der Policy-Analyse erklärt, warum manche Länder zu einem gegebenen Zeitpunkt durch die Bereitstellung einer bestimmten Form von Schuldenhilfen auf kommunale Finanzprobleme reagierten, während in anderen Ländern entsprechende Reaktionen ausblieben. Die Analyse stützt sich auf qualitative Daten, welche durch Experteninterviews mit Mitarbeitern² von Aufsichtsbehörden, Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden sowie Rechtsdokumenten, parlamentarischen Drucksachen, Plenarprotokollen und Sekundärliteratur erhoben wurden.

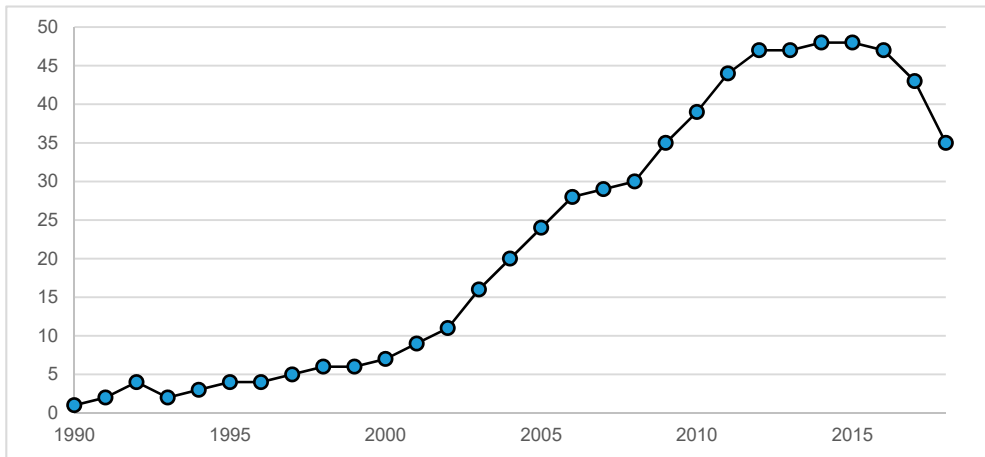
Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 skizziert die kommunale Haushaltssituation. Im dritten Kapitel wird der Begriff der Schuldenhilfe definiert sowie Vor- und Nachteile diskutiert. Das vierte Kapitel beschreibt die Historie kommunaler Schuldenhilfen. Darauf aufbauend werden in Kapitel 5 unterschiedliche Arten von Schuldenhilfen systematisiert, divergierende Ausgestaltungsformen und Implementationszeitpunkte kommunaler Entschuldungsprogramme erklärt sowie deren Auswirkungen auf die fiskalische Performanz und die Selbstverwaltung der Kommunen diskutiert. Das letzte Kapitel zieht ein kurzes Fazit.

2 Entwicklung der kommunalen Haushaltssituation

Auf den ersten Blick scheint die Lage der Kommunalhaushalte in Deutschland unproblematisch. Seit 2000 war der aggregierte Haushaltssaldo aller Kommunen lediglich in sieben Jahren negativ. Obwohl die Kommunalverschuldung in diesem Zeitraum um ein Drittel anstieg, machte sie 2018 nur sieben Prozent der gesamten Staatsverschuldung aus. Allerdings überdecken diese Zahlen die haushaltspolitische Realität vieler Kommunen. Diese ist seit Jahrzehnten von Haushaltskrisen geprägt. Der übliche Indikator für deren Erfassung sind die Kassenkredite.³ Wie *Abbildung 1* verdeutlicht, stiegen diese seit 2000 dramatisch an. Ursachen waren u. a. die schwache wirtschaftliche Entwicklung und massive Steuersenkungen zu Beginn des Jahrtausends. Mitte der 2000er stabilisierte sich die Situation. Die globale Finanzkrise traf die Kommunen jedoch hart und führte zu einem erneuten, sprunghaften Anstieg der Kassenkredite.⁴ Erst in der jüngeren Vergangenheit stabilisierte sich das Gesamtvolumen der Kassenkredite und es begann, nicht zuletzt infolge kommunaler Entschuldungsprogramme, zu sinken.

Ein Blick auf die regionale Verteilung der Kassenkredite verdeutlicht die dramatische Situation vieler Kommunen (*Abbildung 2*). Kassenkredite und Haushaltskrisen sind kein bundesweites Phänomen, sondern regional stark konzentriert. Im Jahr 2017 kumulierte die Hälfte der bundesweiten Kassenkredite in nur 20 Kreisen und kreisfreien Städten. Diese liegen v. a. in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland. In vielen Fällen handelt es sich um alte Industriestädte, die einen langfristigen wirtschaftlichen Niedergang durchlitten haben (Boettcher, Freier, Geißler, Schubert & Stollhoff, 2019, Teil D).

Abbildung 1: Bundesweites Volumen kommunaler Kassenkredite (Kernhaushalte), in Mrd. Euro

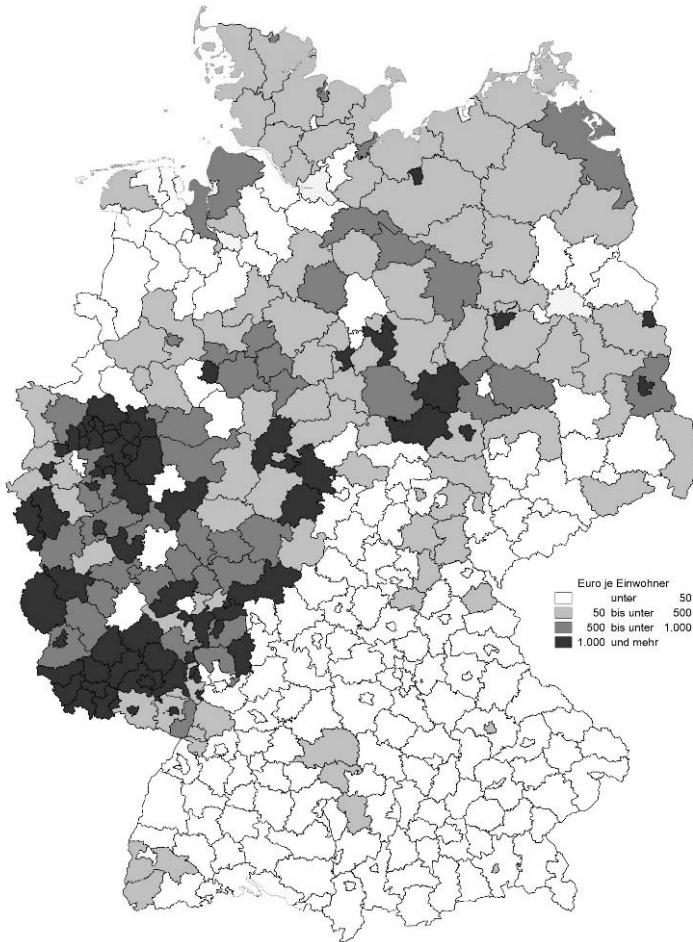


Quelle: DESTATIS, Schuldenstatistik.

Die haushaltspolitische Realität dieser Kommunen besteht aus permanentem Haushaltsdruck, anhaltenden Budgetdefiziten, steigenden Steuern, sinkenden Investitionsausgaben und Personalabbau. Diese Entwicklungen zeigen direkte Effekte auf die Qualität kommunaler Leistungen und werden seit vielen Jahren öffentlich thematisiert. Nicht zufällig stellte die Bundesregierung jüngst diverse Hilfsmaßnahmen bereit, um diesen Städten zu helfen (Boettcher & Geißler, 2017, S. 7 f.).

Zwar profitierten diese Städte neben Entlastungen durch den Bund in der jüngeren Vergangenheit auch von steigenden Steuereinnahmen und höheren Schlüsselzuweisungen. Die strukturellen Probleme wie beispielsweise das Zusammentreffen niedriger Steuerkraft und hoher Sozialausgaben oder die Unmöglichkeit der eigenständigen Tilgung der aufgelaufenen Kassenkredite bestehen jedoch fort. Zudem weisen diese Städte eine geringere Resilienz gegenüber konjunkturellen Abkühlungen auf, welche ihre Haushaltslage erneut verschärfen würden (Boettcher, Freier, Geißler, Schubert & Stollhoff, 2019, Teil E). Angesichts dieser Problemlagen wurde wiederholt über Schuldenhilfen als Instrument zur Überwindung kommunaler Haushaltskrisen diskutiert. Allerdings stellt dieses Instrument ein zweischneidiges Schwert dar, wie das nächste Kapitel aufzeigt.

Abbildung 2: Kassenkredite je Einwohner auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, in Euro, 2017



Quelle: Wegweiser Kommune.

3 Vor- und Nachteile von Schuldenhilfen aus theoretischer Perspektive

Bevor die Praxis kommunaler Schuldenhilfen beleuchtet wird, ist es notwendig, den Begriff der Schuldenhilfe (im angelsächsischen Schrifttum als *bailout* geläufig) zu definieren. In Anlehnung an David Wildasin (2004, p. 253) versteht man unter Schuldenhilfen die Bereitstellung außergewöhnlicher, irregulärer Fiskaltransfers, welche notwendig sind, um eine unmittelbar drohende Haushaltskrise einer Kommune zu adressieren; eine Krise, die durch suboptimale fiskalische Entscheidungen und finanzielle Verschwendung angesichts der Existenz einer weichen Budgetbeschränkung hervorgerufen wird.⁵ Sie stellen diskretionäre Maßnahmen übergeordneter Regierungen dar, um einer Kommune ad hoc zusätzliche Finanzmittel bereitzustellen, wenn diese ansonsten

unfähig wäre, ihren Verpflichtungen nachzukommen (Baskaran, 2017, p. 211; Rodden, Eskeland & Litvack, 2003, p. 8).

Hierbei wird auf Basis der Neuen Institutionenökonomik eine Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Land und Kommunen unterstellt. Das Land als Prinzipal überträgt die Wahrnehmung vielfältiger Aufgaben auf die Kommunen und stellt Finanzmittel zu deren Erfüllung bereit. Bei der Aufgabenwahrnehmung unterliegen die Kommunen jedoch lediglich einer weichen Budgetbeschränkung (Kornai, 1986). Im Falle finanzieller Schwierigkeiten erwarten sie, von ihrem Prinzipal mit zusätzlichen Finanzmitteln unterstützt zu werden, da dieser kein Interesse an einer kommunalen Zahlungsunfähigkeit und den damit verbundenen negativen Auswirkungen hat. Dadurch entsteht ein *moral hazard*-Problem und die Anreize der Kommunen zu einer disziplinierten Haushaltspolitik sinken (Pettersson-Lidbom, 2010, pp. 154-155).

Zwar kann der Prinzipal eine *no-bailout*-Klausel postulieren, um diese Erwartungshaltung einzudämmen. Er unterliegt hierbei jedoch einem Glaubwürdigkeitsproblem (Problem der Zeitinkonsistenz). Das heute gegebene Versprechen eines *no-bailout* erscheint wenig glaubwürdig, wenn sich die Rahmenbedingungen aufgrund einer drohenden kommunalen Zahlungsunfähigkeit zukünftig verändern. Unter diesen Umständen kann sich der Prinzipal gezwungen sehen, seine ursprüngliche Position zu revidieren (Inman, 2003, p. 43; Allers, 2015, pp. 453-454).

Für die betroffenen Länder und Kommunen stellt die Bereitstellung von Schuldenhilfen eine bedeutsame Entscheidung dar. Folglich existiert in der ökonomischen Fachliteratur eine anhaltende theoretische Debatte über deren Vorzüge und Nachteile. Aus Sicht von Befürwortern sind Schuldenhilfen notwendig, um auch in Haushaltskrisen die Erbringung öffentlicher Leistungen zu gewährleisten (Rodden, 2002, p. 672). Außerdem können durch die Vergabe von Schuldenhilfen eine Zahlungsunfähigkeit lokaler Gebietskörperschaften und damit einhergehende negative Externalitäten wie ein flächendeckender Anstieg der Kreditrefinanzierungskosten für andere Gebietskörperschaften und finanzielle *spillover*-Effekte auf andere Wirtschaftssektoren vermieden werden (Seitz, 1999, p. 1; Brand, 2013, S. 89). Zudem würde die Zahlungsunfähigkeit größerer Städte auch die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen für ihr Umland gefährden (Wildasin, 1997). Darüber hinaus werden Schuldenhilfen als gerechtfertigt angesehen, wenn Gebietskörperschaften nur über begrenzte fiskalische Handlungsspielräume verfügen und ihre Einnahmebasis nicht autonom an ihre Ausgabenbedarfe anpassen können, sodass man sie nicht für ihre Finanzprobleme verantwortlich machen kann (Rodden, Eskeland & Litvack, 2003, p. 11). Des Weiteren wird argumentiert, dass übergeordnete Regierungen in der Pflicht stehen, Eigentumsrechte zu garantieren. Demzufolge müssten sie Gläubiger unterstützen, ihre vertraglich zugesicherten Zahlungen zu erhalten und Kreditverträge gegen zahlungsunfähige Gebietskörperschaften durchzusetzen. Gelingt dies nicht, erscheint es legitim, wenn sie deren Zahlungsverpflichtungen übernehmen (Rodden, Eskeland & Litvack, 2003, p. 11).

Im Gegensatz dazu betonen Kritiker von Schuldenhilfen deren hohe Kosten, insbesondere wenn die Finanzprobleme der Empfänger groß sind. Außerdem können Schuldenhilfen mit *moral hazard*-Problemen einhergehen. Wenn Gebietskörperschaften erwarten können, dass sie im Falle finanzieller Schief lagen gerettet werden, haben sie geringere Anreize, eine sorgsame, nachhaltige Haushaltspolitik zu betreiben (Seitz, 1999, S. 1; Baskaran, 2017; Allers, 2015). Aus Sicht einer Gebietskörperschaft reduziert die Wahrscheinlichkeit eines *bailouts* die wahrgenommenen Kosten der Kreditaufnahme

und setzt Anreize, sich zu überschulden (Inman, 2003, pp. 36-37). Auch Kreditgeber haben unter diesen Umständen keine Anreize, die fiskalische Performanz und Kreditwürdigkeit öffentlicher Schuldner sorgfältig zu prüfen, da sie erwarten, ihr Geld ohnehin zurückzubekommen (Brand, 2013, S. 89). Folglich stört die Vergabe von Schuldenhilfen die Wirkungsweise des Kapitalmarktmechanismus, da eine höhere Verschuldung nicht durch höhere Risikoaufschläge und steigende Refinanzierungskosten bestraft wird. Die Märkte fungieren nicht als effizientes Instrument zur Durchsetzung fiskalischer Disziplin (Canuto & Liu, 2013, p. 4).

Allerdings sind die empirischen Befunde bezüglich der postulierten Verschuldungsanreize infolge von Schuldenhilfen gemischt. Während Per Pettersson-Lidbom (2010) einen signifikanten Anstieg der Verschuldung nach der Durchführung von *bailouts* in schwedischen Kommunen beobachtet, stellt Thushyanthan Baskaran (2017) anhand der Gemeinden Hessens keine dauerhaft höhere Verschuldung, sondern einen Abbau von Verbindlichkeiten sowie strikte Haushaltskonsolidierung fest. Auch in den Niederlanden, in denen ein institutionalisiertes *bailout*-System für Kommunen existiert, lassen sich nach Maarten Allers (2015) keine Verschuldungsanreize nachweisen. Die konkrete Ausgestaltung der Schuldenhilfen scheint großen Einfluss darauf zu haben, ob sich die theoretisch erwarteten Vor- und Nachteile manifestieren. Umso überraschender ist daher, dass die Frage nach dem unterschiedlichen Design kommunaler Schuldenhilfen und den Rahmenbedingungen, unter denen diese gewährt werden, im wissenschaftlichen Diskurs nur eine nachgeordnete Rolle spielt. Um diese Forschungslücke zu adressieren, werden im Folgenden anhand der Praxiserfahrungen Deutschlands unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt und systematisiert sowie analysiert, welche Faktoren unterschiedliche Ausgestaltungsformen und Anwendungszeitpunkte beeinflussen.

4 Historische Entwicklung kommunaler Schuldenhilfen

Das vorliegende Kapitel gibt einen historischen Abriss über die Vergabe kommunaler Schuldenhilfen. Hierbei werden sowohl die Bereitstellung diskretionärer Bedarfszuweisungen zur Haushaltssicherung innerhalb der KFA-Systeme als auch spezielle, temporäre Entschuldungsprogramme betrachtet. Dieser deskriptiv-kursorische Überblick erlaubt die Identifikation unterschiedlicher Reaktionsmöglichkeiten auf kommunale Haushaltskrisen, von Mustern und spezifischen Entwicklungspfaden. Er bildet die empirische Grundlage, auf deren Basis in Kapitel 5 unterschiedliche Arten kommunaler Schuldenhilfen entsprechend ihrer relevanten Charakteristika kategorisiert werden. Gleichzeitig vermittelt er einen Eindruck davon, dass Schuldenhilfen zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichem Ausmaß von einzelnen Bundesländern genutzt wurden – ein Sachverhalt, der ebenfalls im nächsten Kapitel eingehender analysiert wird.

4.1 1980-1991: Erste Haushaltskrisen in Nordrhein-Westfalen

Anfang der 1980er gewann der Fachterminus „Kassenkredite“ in Diskussionen über die kommunale Haushaltssituation zunehmend an Prominenz. Im Jahr 1982 erreichten diese mit 1,2 Mrd. € einen ersten Höhepunkt. Die Entwicklung der Kassenkredite spie-

gelte die Entstehung beachtlicher Haushaltsdefizite wider, verursacht durch die Abschaffung der Lohnsummensteuer und den anhaltenden Strukturwandel. Diese Problemlagen trafen besonders die altindustriellen Zentren Nordrhein-Westfalens (Held, 1995, S. 59-60; Diemert, 2005, S. 78).

Der wachsende Problemdruck veranlasste Nordrhein-Westfalen, die im Gemeindefinanzierungsgesetz vorgesehenen Bedarfszuweisungen zum Ausgleich strukturell bedingter Haushaltsdefizite für größere Kommunen zu öffnen (Held, 1996, S. 74-75). Im Jahr 1987 konnten erstmals auch Städte über 25.000 Einwohnern diese Finanzhilfen beantragen, sofern sie spezifische Bedingungen erfüllten. Insgesamt nutzten sieben Städte diese Option. Im Zuge dessen erfind das Land mit dem Haushaltssicherungskonzept (HSK) ein Steuerungsinstrument, das in den kommenden Jahren weite Verbreitung fand. Mittels der HSK mussten Städte eigene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen umsetzen.

Diese Bedarfszuweisungen wiesen jedoch Nachteile auf: Sie wurden dem KFA entnommen und waren nach erfolgreicher Konsolidierung hälftig zurückzuzahlen (Held, 1995, S. 60). Die Aufsichtsbehörden mussten dem HSK zustimmen, konnten allerdings seine Umsetzung nicht effektiv durchsetzen. Im Falle der Nichteinhaltung verloren die Städte lediglich die Zuschüsse. Außerdem war die Inanspruchnahme freiwillig (Geißler, 2009, S. 20 f.). Folglich war die Bilanz dieser Schuldenhilfe gemischt: Die Haushaltssicherungshilfen zeigten kurzfristig positive Effekte und lösten die dringlichsten Haushaltsprobleme. Eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung bewirkten sie nicht (Diemert, 2005, S. 80).

1991 änderte das Land seine Politik, strich diese Bedarfszuweisung ersatzlos und fokussierte auf eine strengere Kommunalaufsicht, da dies zur Lösung der Haushaltsprobleme besser geeignet erschien (Geißler, 2009, S. 19 ff.). Allerdings gewährte das Land einer Gruppe kleinerer Gemeinden eine einmalige Tilgungshilfe, um diesen die Einhaltung des neuen Regulierungsrahmens zu erleichtern (Held, 1995, S. 61).

4.2 1991-2009: Ausbreitung kommunaler Haushaltskrisen in Deutschland

Im Nachklang der Deutschen Einheit erlebte (West-)Deutschland eine räumliche Ausweitung kommunaler Haushaltsprobleme. Die westdeutschen Gemeinden waren direkt von den Kosten der Wiedervereinigung betroffen. Seit 1991 mussten sie über eine einheitsbedingte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zusätzliche Anteile ihrer Gewerbesteuererinnahmen an Bund und Länder abführen. Im Zuge der Integration der ostdeutschen Länder in das Finanzausgleichssystem wurde die Gewerbesteuerumlage 1995 nochmals erhöht (Schwarting, 2019, S. 95-96). Diese Eingriffe in die Gemeindesteuern in Kombination mit wirtschaftlicher Stagnation und steigender Langzeitarbeitslosigkeit führten in vielen Kommunen zu wachsendem Haushaltsdruck.

In dieser Periode reagierten alle Länder (außer Nordrhein-Westfalen) auf lokale Haushaltskrisen primär durch die Vergabe von Bedarfszuweisungen. Allerdings zeigten sich zunehmend Schwächen dieser Herangehensweise (Geißler, 2009, S. 67 ff.): Das Volumen der Finanzhilfen war zu gering, um eine wirksame Unterstützung für die wachsende Zahl betroffener Gemeinden zu generieren. Die Länder reagierten mit immer härteren Empfangsaufgaben und stets kleineren Zuteilungen. Infolgedessen schwan-

den ihre Anreizwirkungen. Die Bedarfszuweisungen erwiesen sich zunehmend als ungeeignet zur Lösung kommunaler Haushaltsprobleme. Dennoch hielten die meisten Länder an ihnen fest (Geißler, 2009, S. 51 ff.).

Neben den Bedarfszuweisungen gab es kaum offizielle Diskussionen über Schuldenhilfen in diesem Zeitraum, wie eine Auswertung der Parlamentsdokumentationen ergab. Die einzige Ausnahme war Bayern, was angesichts der soliden Finanzlage der bayerischen Gemeinden überrascht (Landtag Bayern, 2003, S. 125 ff.). Im Jahr 2006 startete Bayern ein Pilotprojekt zur kommunalen Haushaltskonsolidierung mit einem Volumen von 56 Mio. € (Landtag Bayern, 2018). Über vier Jahre erhielten 32 strukturschwache Gemeinden mit großen Haushaltsproblemen jährliche Finanzhilfen, um ihre Schuldenlast zu reduzieren. Im Gegenzug mussten sie ein HSK entwickeln, Sparmaßnahmen ergreifen und wurden einer strengeren Finanzaufsicht unterworfen. Im Falle einer Nichteinhaltung konnten Zuschüsse zurückgefordert werden. Die Teilnahme war freiwillig. Insgesamt war das Programm hochselektiv, da nur 32 von 2056 Gemeinden teilnahmen, die weniger als 1% der Bevölkerung abdeckten (Landtag Bayern, 2011). Aufgrund des Programmerfolgs wurden die Stabilisierungshilfen 2012 in den KFA integriert.

Zudem gab es in Ostdeutschland Diskussionen über Schuldenhilfen für Gemeinden, welche durch die Errichtung überdimensionierter Abwasser- und Abfallentsorgungseinrichtungen in Schwierigkeiten gerieten (Landtag Brandenburg, 1997; Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 1998; Landtag Sachsen, 1997; Landtag Sachsen-Anhalt, 1999; Landtag Thüringen, 1995). Diese Infrastruktureinrichtungen, im Zuge der Wiedervereinigung gebaut, führten aufgrund von Planungsfehlern, Bevölkerungsrückgang und ökonomischen Fehlentscheidungen zu massiven Verlusten, die einzelne Kommunalhaushalte erheblich belasteten. Daher stellten die ostdeutschen Länder Finanzhilfen bereit, um die Probleme kommunaler Auslagerungen zu adressieren.

Abgesehen hiervon standen Schuldenhilfen vor der globalen Finanzkrise in keinem Bundesland auf der Agenda. Stattdessen reagierten die Länder mit einer Verschärfung des haushaltsrechtlichen Rahmens und einer Stärkung der Kommunalaufsicht (Geißler, 2009, S. 27 ff.). Das HSK wurde zu einem Massenphänomen. In der Folge entstanden komplexe, informelle Verhandlungssysteme zwischen Kommunen und Aufsichtsbehörden. Allerdings provozierten die immer stärkeren Interventionen der Länder zunehmenden Widerstand der Lokalpolitik (Holtkamp, 2010). Zudem war der Trend zu stärkerer Regulierung nicht in allen Ländern einheitlich. Beispielsweise zeichnete sich Nordrhein-Westfalen durch eine volatile Gesetzgebung aus und lockerte die Haushaltsregeln mehrfach angesichts zunehmender Haushaltsdefizite und lokalpolitischer Widerstände (Person & Geißler, 2020). Ein weiterer Fall politisch getriebener Lockerung von Fiskalregeln ist Rheinland-Pfalz, welches 2005 das erst neun Jahre zuvor eingeführte HSK wieder abschaffte (Geißler, 2009, S. 49 f.). Trotz der Intensivierung haushaltsrechtlicher Regulierungen und der Vergabe von Bedarfszuweisungen wuchs die Haushaltskrise weiter an.

4.3 2009-2013: Neue Hilfsprogramme im Zuge der globalen Finanzkrise

Die kommunale Haushaltskrise eskalierte im Kontext der internationalen Finanzkrise. Die Haushaltsdefizite erreichten Rekordwerte (2010: neun Mrd. €), ebenso die Kassenkredite (2012: 47 Mrd. €). Im Gegensatz zur Vorperiode reagierte eine Mehrheit von acht Ländern mit speziellen Entschuldungsprogrammen. Einige Länder wählten markante Namen wie „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ (Nordrhein-Westfalen), „Zukunftsvertrag“ (Niedersachsen) oder „Schutzschirm“ (Hessen). Die Gestaltung dieser Programme unterschied sich stark zwischen den Ländern wie *Tabelle 1* verdeutlicht (siehe hierzu auch Arnold, Boettcher, Freier, Geißler & Holler, 2015; Stolzenberg & Heinelt, 2013). Lediglich fünf Bundesländer sahen keine Notwendigkeit für Entschuldungsprogramme.

Tabelle 1: Kommunale Entschuldungsprogramme im Kontext der globalen Finanzkrise

Land	Teilnahme	Betr. Bevölke- rung in %	Dauer	Ziel	Art der Schuldenhilfe	Volumen (Mrd. €)	Kassenkre- dite (Mrd. €)
HE	freiwillig	26	2013-2043	Schulden- abbau	Schuldenübernahme: Teil-Umschuldung von Kassen- und Investitions- krediten (max. 46%) Zinshilfen	3,200	7,488 (2012)
MV	freiwillig	keine Daten	2012-2020	Haushalts- ausgleich	Konsolidierungshilfen: Jährliche Zuweisungen zum Haushaltsausgleich	0,100	0,549 (2011)
NI	freiwillig	20	2010-2016	Schulden- abbau	Schuldenübernahme: Teil-Umschuldung von Kassenkrediten (75%) Zinshilfen	2,048	4,534 (2009)
NW	freiwillig und pflichtig	29	2011-2020	Haushalts- ausgleich	Konsolidierungshilfen: Jährliche Zuweisungen zum Haushaltsausgleich	5,850	18,703 (2010)
RP	freiwillig	59	2012-2026	Schulden- abbau	Tilgungshilfen: Jährliche Zuweisungen zum Abbau von Kassenkrediten	3,825	5,598 (2011)
SH	freiwillig	26	2012-2018	Haushalts- ausgleich	Konsolidierungshilfen: Jährliche Zuweisungen zum Haushaltsausgleich	0,420	0,766 (2011)
SL	freiwillig	64	2013-2019	Schulden- abbau	Tilgungshilfen: Jährliche Zuweisungen zum Schuldenabbau	0,120	1,872 (2012)
ST	freiwillig	92	2013-2018	Schulden- abbau	Schuldenübernahme: Langfristige Umschuldung und teilweise Schulden- übername (30%) von Inves- titionskrediten	0,513	3,317 (2012)

Anmerkungen: Dauer umfasst bei Niedersachsen und Sachsen-Anhalt die Antragsphase; für Sachsen-Anhalt ist die Gesamtverschuldung statt der Kassenkredite ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung, Kassenkredite nach DESTATIS, Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich.

Die Teilnahme an den Hilfsprogrammen war grundsätzlich freiwillig. Lediglich in Nordrhein-Westfalen wurden einige Städte zur Teilnahme verpflichtet. Der Kreis potenzieller Teilnehmer wurde durch Indikatoren wie Kassenkredite, Steuereinnahmen, usw. eingeschränkt. Dieses Verfahren hatte aus Sicht der Länder Vorteile: Über Indikatoren lässt sich die Auswahl der Teilnehmer transparent begründen. Die freiwillige Teilnahme erzeugt eine höhere lokale Motivation und begrenzt den politischen Widerstand. Faktisch war die Teilnahme jedoch nicht freiwillig, sondern lokalpolitisch geboten.

Der Anteil der Landesbevölkerung, der in Programm-Kommunen lebt, spiegelt nicht nur das Ausmaß der Haushaltskrise wider, sondern auch die räumliche Konzentration der Finanzhilfen, was auf eine breitere oder engere Ausrichtung der Programme hinweist. Vor dem Hintergrund der finanziellen und politischen Auswirkungen der Programmteilnahme sind diese Anteilswerte beachtlich. In jedem Land leben mindestens 20% der Bevölkerung in finanziell angeschlagenen Kommunen, in manchen sogar mehr als die Hälfte.

Allerdings litten nicht alle Kommunaltypen in allen Bundesländern in gleicher Weise unter der Haushaltskrise. Die Hälfte der Länder (Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz) öffnete die Programme für alle Kommunen, auch die Landkreise. Der Rest beschränkte die Teilnahme auf die Gemeinden. Diese Entscheidung spiegelt die Struktur der Haushaltskrise und die verfügbaren Mittel wider.

Hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen zeigt *Tabelle 1* deutliche Unterschiede. Einige Länder konzentrierten sich auf den Haushaltsausgleich und stellten jährliche Konsolidierungshilfen bereit (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein). Andere fokussierten auf den Schuldenabbau, entweder in Bezug auf Kassenkredite (Niedersachsen), Investitionskredite (Sachsen-Anhalt) oder beides (Hessen). Grundsätzlich waren die Hilfen an Auflagen geknüpft: Kommunen mussten Konsolidierungsmaßnahmen beschließen und der Kommunalaufsicht über deren Umsetzung berichten. Dadurch sollten der im vorherigen Kapitel diskutierten Anreizproblematik, die mit Schuldenhilfen verbunden ist, begegnet werden. Aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts konnten die Länder keine Maßnahmen vorschreiben. Sie gaben allerdings Empfehlungen und setzten Mindeststeuersätze fest. Nach Felix Arnold, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015) verteilten sich die Konsolidierungsmaßnahmen hälftig auf Ausgabekürzungen und Einnahmesteigerungen. Interessant ist das Fallbeispiel Niedersachsen. Das Land verfolgte zwei Ziele simultan: Die Bewältigung der Haushaltskrise und die Überwindung fragmentierter Gemeindefstrukturen. Schuldenhilfen machten daher Gemeindefusionen zur Bedingung.

Die Programmlaufzeit ist aufgrund der unterschiedlichen Maßnahmen schwierig zu fassen und kann Verschiedenes beinhalten: Den Antragszeitraum, den Zeitraum für die Zielerreichung, den Zeitraum für den Erhalt der Schuldenhilfen oder den Zeitraum der Schuldentilgung. Die Laufzeit des nordrhein-westfälischen Programms beträgt beispielsweise zehn Jahre. Innerhalb von fünf Jahren mussten die Teilnehmer den Haushaltsausgleich mit Hilfe der Landeszuweisungen erreichen. In den nächsten fünf Jahren mussten sie den Haushaltsausgleich bei sinkenden Zuschüssen bewahren. In Hessen verpflichteten sich die Programmkommunen für 30 Jahre zur Zahlung von Annuitäten, um die umgeschuldeten Kassenkredite abzutragen.

Bezüglich der Verantwortlichkeit für die Programme zeigen sich ebenfalls Divergenzen. In sechs Ländern entschied das Innenministerium über die Anträge und die

Angemessenheit lokaler Konsolidierungspläne. Im Gegensatz zur regulären Struktur der Kommunalaufsicht wiesen zwei Länder dem Finanzministerium die Programmverantwortung zu. Hierfür gibt es zwei Erklärungen: Erstens waren auch frühere Schuldenhilfen (Bedarfszuweisungen) Angelegenheit der Finanzministerien. Zweitens wurde in Hessen die Kompetenzverlagerung auch auf Steuerungsdefizite des Innenministeriums zurückgeführt.

Ein weiteres Merkmal von höchster politischer Relevanz ist die Finanzierung der Programme. In einigen Ländern trugen die Landeshaushalte diese Hilfsprogramme selbst (z. B. Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt). Anderorts wurden die Kommunen an der Refinanzierung beteiligt. In Nordrhein-Westfalen stammen 40% der Mittel aus der kommunalen Ebene. Das niedersächsische Entschuldungsprogramm wird gleichmäßig von Land und Kommunen finanziert. Noch umstrittener war der Fall Rheinland-Pfalz: Die Schuldenhilfen wurden zu gleichen Teilen vom Land, der kommunalen Ebene und den beteiligten Städten finanziert. Auch das Programm Schleswig-Holsteins war kontrovers, da weitgehend durch KFA-Mittel finanziert.

4.4 Seit 2017: „Große Lösungen“ dank guter Einnahmeentwicklung der Länder

Im Laufe der Zeit liefen die Diskussionen in manchen Ländern aus (Sachsen-Anhalt, Niedersachsen), sei es durch reale Verbesserungen oder durch lange Programmlaufzeiten. In sechs Bundesländern (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) erhielt die Diskussion neue Impulse und führte zu erneuten landespolitischen Aktivitäten. Mit Brandenburg ist ein zusätzliches Land aktiv geworden. Um diese neuesten Programme von den früheren abzugrenzen, werden sie als Entschuldungsprogramme der „zweiten Generation“ benannt (siehe *Tabelle 2*).

Den größten Schritt ging erneut Hessen. Nachdem das Land knapp die Hälfte der Kassenkredite im ersten Hilfsprogramm umgeschuldet hatte, legte es nun ein zweites Programm (Hessenkasse) für die restlichen Kassenkredite auf. Zum Ablauf des Jahres 2018 waren die hessischen Kommunen statistisch frei von Kassenkrediten. Praktisch gründete das Land ein Sondervermögen, das sich im notwendigen Volumen verschuldete und die kommunalen Kassenkredite ablöste. Land und Kommunen tragen die Tilgung der umgeschuldeten Kredite über Jahrzehnte gemeinsam. Außerdem änderte das Land das Haushaltsrecht, um die Entstehung neuer Kassenkredite zu verhindern. Parallel zur Schuldenhilfe beschloss Hessen ein Investitionsförderprogramm.

Mecklenburg-Vorpommern legte 2018 ebenfalls ein neues Entschuldungsprogramm auf (Kommunaler Entschuldungsfonds). Das Programm zielt auf den Abbau von Haushaltsdefiziten und ab 2020 auch auf den Abbau von Altschulden kommunaler Wohnungsbauunternehmen. Die Finanzierung erfolgt mittelfristig über Mehreinnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Im Gegensatz zu anderen Programmen existiert keine zeitliche Begrenzung. Da das vorhergehende Programm bis 2020 läuft und die Fehlbedarfszuweisungen des KFA ohnehin existieren, führt Mecklenburg-Vorpommern für einige Jahre drei Hilfsprogramme mit Unterschieden in Zielen, Ausgestaltung und Umfang parallel.

Tabelle 2: Entschuldungsprogramme der „zweiten Generation“

Land	Teilnahme	Empfänger	Dauer	Ziel	Art der Schuldenhilfe	Zuständigkeit	Volumen (Mrd. €)	Kassenkredite (Mrd. €)
BB	freiwillig	drei kreisfreie Städte	2019-2023 (Förderung)	Schuldenabbau	Tilgungshilfen: Jährliche Zuweisungen an drei kreisfreie Städte zum Abbau von 40% der Kassenkredite; weitere 10% sind durch Eigenleistungen zu erbringen	Innenministerium	0,211	0,651
HE	freiwillig	offen für alle Gemeinden und Kreise	2018-2048 (Tilgung)	Schuldenabbau	Schuldenübernahme: Vollständige Übertragung der verbliebenen Kassenkredite auf Sondervermögen des Landes; Annuitäten über max. 30 Jahre, zu 2/3 vom Land und zu 1/3 von Kommune finanziert Parallel Auflage eines Investitionsprogramms	Finanzministerium	ca. 5,000	5,642 (2017) 0,415 (2018)
MV	freiwillig	offen für alle Gemeinden	Seit 2018 (unbefristet)	Schuldenabbau	Konsolidierungshilfen und Tilgungshilfen: Jährliche Zuweisungen zum Abbau von Haushaltsdefiziten und von Altschulden der Wohnungsbauunternehmen; finanziert über zusätzliche Einnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich	Innenministerium	0,070 (2018/2019)	0,394
RP	freiwillig	94 Kommunen 52 Kommunen	2019-2028 (Förderung)	Schuldenabbau	Zinshilfen: Zuweisungen für langfristige Umschuldungen von Kassenkrediten und Wertpapiersschulden (Zinssicherungsschirm) Tilgungshilfen: Zuweisungen zum Schuldenabbau (Stabilisierungs- und Abbaubonus) als Belohnung für eigenständigen Schuldenabbau oder Stabilisierung des Schuldenstands	Finanzministerium	0,180 0,120	5,320
SH	freiwillig	vier kreisfreie Städte	2019-2023 (Förderung)	Haushaltsausgleich	Konsolidierungshilfen: Jährliche Zuweisungen an kreisfreie Städte zum Abbau von Haushaltsdefiziten	Innenministerium	0,225	0,375
SL	freiwillig	offen für alle Gemeinden	2020-2065 (Tilgung)	Schuldenabbau	Schuldenübernahme: Übernahme von 50% der Kassenkredite in ein Sondervermögen des Landes (Tilgung durch das Land); Finanzierung über Sonderzuweisungen des Bundes für finanzschwache Gemeinden; Gemeinden verpflichten sich zur Tilgung der restlichen Kassenkredite Parallel Auflage eines Investitionsprogramms	Finanzministerium Innenministerium	1,000	1,937

Quelle: Eigene Darstellung, Kassenkredite 2018 nach DESTATIS Schuldenstatistik (Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich).

Im Jahr 2019 beschloss das Saarland eine massive Umschuldung der Kassenkredite (Saarlandpakt). Das Land löst auf Basis einzelgemeindlicher Verträge jeweils die Hälfte der Kassenkredite ab, überträgt sie auf ein Sondervermögen und tilgt sie über 45 Jahre. Die Kommunen verpflichten sich zur Tilgung der restlichen Kassenkredite. Zur Überwachung wird der bereits aus dem Vorgängerprogramm bestehende Sanierungsrat fortgeführt. Die Programmfinanzierung erfolgt über neue Zuweisungen im föderalen Finanzausgleich ab 2020. Parallel zur Schuldenhilfe wird ein Investitionsförderprogramm aufgelegt.

Rheinland-Pfalz reagierte auf die wachsenden kommunalen Forderungen mit einer Ergänzung des bestehenden Entschuldungsprogramms. Im Zeitraum von 2019 bis 2028 bietet das Land Zinshilfen für die langfristige Umschuldung und Anreize zur Schuldentilgung. Dieses Programm ist zwar minimal (30 Mio. € jährlich), wird aber dennoch zu gleichen Teilen vom Land und dem KFA finanziert. Die Teilnahme ist freiwillig und auf einen kleinen Teil der Kommunen beschränkt.

Schleswig-Holstein konzentriert sich in seinem neuen Programm exklusiv auf die vier kreisfreien Städte. Diese leiden unter dem höchsten Haushaltsdruck. Zwischen 2019 und 2023 können diese Städte jährliche Konsolidierungshilfen zum Abbau von Haushaltsdefiziten und aufgelaufenen Jahresfehlbeträgen beantragen. Brandenburg legte 2019 ebenfalls ein Hilfsprogramm für drei von vier kreisfreien Städten auf. Das Land finanziert die Tilgung von 40% der Kassenkredite über jährliche Zuweisungen binnen vier Jahren.

Auch in Nordrhein-Westfalen begannen 2018 ernsthafte Planungen für eine Umschuldung kommunaler Kassenkredite. Aufgrund des hohen Volumens (ca. 23 Mrd. €) verschob die Landesregierung jedoch die Entscheidung, um das Agieren der Bundesregierung abzuwarten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass auch die sechs Entschuldungsprogramme der „zweiten Generation“ deutliche Unterschiede aufweisen. Drei der sechs Programme stehen allen Kommunen offen, die anderen konzentrieren sich auf einen Ausschnitt der kommunalen Familie. Die Zuständigkeit zwischen Finanz- und Innenministerium ist hälftig verteilt. Die Programme Hessens und des Saarlands zielen in Volumen und Ausrichtung darauf ab, das Kassenkreditproblem endgültig zu lösen. Die kleineren Lösungen der übrigen Länder adressieren landesindividuell spezifische Problemlagen.

5 Analyse

5.1 Ausgestaltungsformen kommunaler Schuldenhilfen

Die Darstellung der historischen Entwicklung kommunaler Schuldenhilfen verdeutlicht, dass ein weiter Spielraum bezüglich ihrer Ausgestaltung existiert. Basierend auf diesen Informationen wurde eine Typologie von Schuldenhilfen abgeleitet (siehe *Tabelle 3*). Schuldenhilfen variieren nach Zielsetzung, Instrumentarium und Umfang. Sie haben jedoch eine Gemeinsamkeit: Sie sind stets an Auflagen geknüpft und erfordern Konsolidierungsmaßnahmen der Empfänger. Zwar sind auch Schuldenhilfen ohne Auflagen theoretisch denkbar. Allerdings würde dies die in Kapitel 3 aufgezeigten massiven Fehlanreize auf Seiten der kommunalen Schuldner verstärken. Die Folgen einer riskanten Haushaltspolitik ließen sich dann auf die Länder externalisieren. Die effekti-

ven Kosten der Verschuldung würden aus Sicht der Kommunen sinken und diese besäßen keine Anreize, eine nachhaltige Haushaltswirtschaft zu betreiben. Um entsprechende *moral-hazard*-Probleme zu vermeiden, wurden daher Schuldenhilfen in Deutschland stets mit Konsolidierungsauflagen versehen. Dadurch wird den Kommunen signalisiert, dass sie sich im Falle einer Haushaltskrise zwar auf die Unterstützung durch die Länder verlassen können, dies jedoch mit schmerzhaften Haushaltskonsolidierungsprozessen einhergeht.

Tabelle 3: Arten von Schuldenhilfen

Ziel	Art der Schuldenhilfe	Umfang	Fälle
Haushaltsausgleich	Konsolidierungs-/ Stabilisierungshilfe	anteilig	MV (1G) MV (2G) NW (1980er) NW (1G) SH (1G) SH (2G)
		vollständig	
	Zinshilfe	anteilig	HE (1G) NI (1G) RP (2G)
		vollständig	
Schuldenabbau	Tilgungshilfe	anteilig	BB (2G) NW (1980er) BY (2006) MV (2G) RP (1G) RP (2G) SL (1G)
		vollständig	
	Schuldenübernahme	anteilig	HE (1G) NI (1G) ST (1G) SL (2G)
		vollständig	HE (2G)

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich ihrer Zielsetzungen lassen sich zwei Gruppen von Schuldenhilfen unterscheiden. Die erste Gruppe zielt auf den Haushaltsausgleich, während die zweite Gruppe einen Schuldenabbau bewirken möchte. Innerhalb der ersten Kategorie finden sich zwei Instrumente: Haushaltskonsolidierungs-/ Stabilisierungshilfen und Zinshilfen. In Bezug auf ihren Umfang können Konsolidierungshilfen entweder das gesamte Haushaltsdefizit oder einen Anteil davon abdecken. Im letzteren Fall obliegt es der Kommune, die verbleibende Haushaltslücke zu schließen. Während Konsolidierungshilfen den Gesamthaushalt adressieren, fokussieren Zinszuschüsse auf eine bestimmte Ausgabenkategorie: Zinsen. Durch die Vergabe von Zinsdiensthilfen soll der Haushalt von hohen Zinsausgaben entlastet und dadurch der Haushaltsausgleich erleichtert werden, wobei auch hier eine anteilige oder vollständige Deckung der Zinsausgaben möglich ist.

Die zweite Kategorie von Schuldenhilfen zielt auf den Abbau bestehender Schulden. Auch diesbezüglich existieren zwei Instrumente. Die Empfänger können jährliche

Zuweisungen zur Schuldentilgung erhalten, wobei bestimmte Schuldenarten (z. B. Kassenkredite) priorisiert werden können. Die Zahl der jährlichen Zuweisungsraten ist ebenso offen wie der kumulierte Umfang der Zuweisungen. Solche Tilgungshilfen entlasten den Haushalt der Empfänger, da sich der Umfang der zu zahlenden Annuitäten reduziert. Die Schulden verbleiben jedoch bei den Empfängern. Eine weitere Form ist die prozentual anteilige oder vollständige Übernahme kommunaler Schulden durch das Land⁶, wobei diese Schuldenhilfe auf bestimmte Schuldenarten begrenzt sein kann. Damit geht eine Übertragung von Tilgung, Zins sowie Zahlungsausfall- und Refinanzierungsrisiken einher. Die Schuldenübernahme durch das Land kann jedoch Auflagen vorsehen: Zum Beispiel können Kommunen verpflichtet sein, Annuitäten an das Land zu entrichten, um sie an der Abtragung der Schulden zu beteiligen. Die Kreditübernahme dient auch dem Ziel des Haushaltsausgleichs, da sie durch verbesserte Refinanzierungskonditionen die laufende Last aus Zins und Tilgung mindert.

In den meisten Fällen nutzten die untersuchten Programme ausschließlich eines der Instrumente. Allerdings ist auch eine Kombination möglich. Beispielsweise verknüpfte Nordrhein-Westfalen 1991 die Vergabe von Haushaltskonsolidierungshilfen vereinzelt mit einer einmaligen Tilgungshilfe. Das hessische Entschuldungsprogramm von 2011 ergänzte die partielle Übernahme kommunaler Altschulden mit der Gewährung von Zinsdiensthilfen.

Obwohl die meisten Länder nach der Finanzkrise mit eskalierenden kommunalen Haushaltskrisen kämpften, fielen die Reaktionen unterschiedlich aus. Einige konzentrierten sich auf die Stabilisierung der Kommunalhaushalte und gewährten Zuweisungen zum Haushaltsausgleich (Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein). Andere fokussierten auf den Schuldenabbau und vergaben Tilgungshilfen oder übernahmen einen Teil der Kredite (Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt). Allen gemein war die Sorge, auch in Zeiten einer kommunalen Haushaltskrise eine kontinuierliche Leistungserbringung durch die Kommunen sicherzustellen und Zweifel an der Solvenz der Kommunen zu zerstreuen.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Hilfskonzepte lässt sich im Wesentlichen auf eine Kombination dreier Erklärungsfaktoren zurückführen: Fiskalischer Problemdruck in Form persistenter Haushaltsdefizite und ansteigender Schuldenstände, wahrgenommener Handlungsbedarf durch das Land und Handlungsspielräume des Landeshaushalts. Anhand der Höhe kommunaler Kassenkredite (Stand 2010) als Krisenindikator wird deutlich, dass viele Bundesländer hohe, stark ansteigende Kassenkredite aufwiesen. Kommunen sahen sich ernsthaften Zinsänderungsrisiken, Risiken der Anschlussfinanzierung und vereinzelt sogar der Zahlungsunfähigkeit ausgesetzt, woraus die Länder in unterschiedlichem Maße Handlungsbedarf ableiteten.

In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein lagen die Pro-Kopf-Kassenkredite unter dem Bundesdurchschnitt (Boettcher & Junkernheinrich, 2011, S. 281). Der kurzfristige Problemdruck war weniger ausgeprägt. Daher konzentrierten sich diese Länder auf den strukturellen Haushaltsausgleich, um zu verhindern, dass Kassenkredite zu einem ernsthaften Problem werden (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein), oder auf die Reduzierung langfristiger Verbindlichkeiten (Sachsen-Anhalt). Die anderen fünf Länder sahen sich mit erheblichen Kassenkrediten konfrontiert. Daher adressierten sie (ausgenommen Nordrhein-Westfalen) die Kassenkreditproblematik und die damit verbundenen Risiken direkt durch Maßnahmen zum Schuldenabbau. Diese Strategie war tragfähig, da das Gesamtvolumen der Kas-

senkredite in Relation zu den Kapazitäten des Landeshaushaltes noch überschaubar war. In Nordrhein-Westfalen war die Situation anders. Die Kommunen wiesen sowohl hohe Kassenkreditbestände als auch massive strukturelle Haushaltsdefizite auf. In dieser Situation war das Ziel Schuldenabbau zwecklos. Darüber hinaus hätte eine Übernahme der Kassenkredite den Landeshaushalt überfordert. Folglich konzentrierte man sich primär auf die strukturelle Haushaltskonsolidierung als ersten Schritt, um den weiteren Anstieg der Kassenkredite zu stoppen. Nordrhein-Westfalen illustriert somit einen zentralen, von Kritikern häufig vorgebrachten Kritikpunkt an Schuldenhilfen (siehe Kapitel 3): Bei einer bestimmten Schwelle der kommunalen Finanzprobleme können die Kosten einer umfassenden Entschuldung prohibitiv hoch werden und sich die Maßnahme als kaum durchsetzbar erweisen. Zwar wäre grundsätzlich anstelle einer vollständigen auch eine anteilige Entschuldung denkbar gewesen. Allerdings hätte dies nur einen „Tropfen auf den heißen Stein“ bedeutet und wäre wenig effektiv gewesen.

Des Weiteren lässt sich beobachten, dass im Regelfall in keinem der Programme die Schuldenhilfen das gesamte Haushaltsdefizit oder die gesamte Verschuldung abdeckten. Unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes wären solch umfassende Schritte politisch kaum vertretbar und nicht anreizadäquat gewesen. Die formal einzige Ausnahme ist die „Hessenkasse“. Diese löste die bestehenden Kassenkredite vollständig ab, was der Praxis aller übrigen Programme widerspricht. Gleichwohl bedeutet diese Umschuldung materiell nur eine Teilentlastung, denn die Kommunen tragen über die Zahlung fester Annuitäten einen Teil ihrer Entschuldung selbst.

Darüber hinaus wurden Schuldenhilfen stets unter Auflagen, z. B. eigene Konsolidierungsmaßnahmen, vergeben und die Länder legten großen Wert auf deren Durchsetzung. Dabei müssen Auflagen nicht nur fiskalischer Natur sein. Beispielsweise nutzte Niedersachsen die Schuldenhilfen, um das Problem fragmentierter Kommunalstrukturen anzugehen und machte Gemeindegebietsreformen zur Bedingung. Brandenburg beabsichtige dies 2018 ebenfalls, scheiterte allerdings an deren Umsetzung. Sowohl die lediglich anteilige Übernahme kommunaler Verbindlichkeiten als auch die Kopplung der Schuldenhilfen an strikte Konsolidierungserfordernisse deutet an, dass sich die landespolitischen Entscheidungsträger bei der Ausgestaltung der Hilfsmaßnahmen der in der einschlägigen Literatur diskutierten Risiken und Anreizproblematiken bewusst waren und diese zu vermeiden suchten.

5.2 Implementationszeitpunkte der Schuldenhilfen

Die Historie kommunaler Entschuldungsmaßnahmen zeigt, dass divergierende Formen von Schuldenhilfen zu unterschiedlichen Zeitpunkten implementiert wurden. Dies wirft die Frage auf, warum manche Länder zu diesen Zeitpunkten in dieser Form reagierten, andere jedoch nicht. Wie Kapitel 4 verdeutlicht, waren Schuldenhilfen zwischen 1980 und 2009 seltene, lokalspezifische Ereignisse. In den 1980ern waren kommunale Haushaltskrisen kein bundesweites Massenphänomen, sondern konzentrierten sich auf strukturschwache Industriestädte in Nordrhein-Westfalen. Folglich entwickelte nur dieses Land ein spezifisches Hilfsprogramm, dessen Dauer, Umfang und Teilnehmerzahl begrenzt war. Nachdem die dringendsten Probleme behoben waren, wurde das Programm beendet.

Zwischen 1991 und 2009 verschärften sich kommunale Haushaltsprobleme bundesweit. Viele Länder verzeichneten steigende Zahlen von Kommunen mit Haushalts-

schieflagen. Trotzdem wurde nicht über Umschuldungen diskutiert. Anstatt mit neuen Arten von Schuldenhilfen zu experimentieren, verfolgten die Länder alternative Strategien. Einerseits adressierten sie lokale Haushaltskrisen durch die Vergabe spezieller Bedarfszuweisungen innerhalb des KFA. Andererseits änderten sie den haushalts- und aufsichtsrechtlichen Rahmen, um Haushaltsdisziplin zu fördern (Geißler, 2009).

Lediglich Bayern und einige ostdeutsche Länder legten in diesem Zeitraum begrenzte Hilfsprogramme auf. Während die ostdeutschen Länder primär Finanzprobleme kommunaler Auslagerungen lösen und eine Ansteckung der Kommunalhaushalte verhindern wollten, zielte das bayerische Hilfsprogramm auf eine Fortentwicklung des KFA. Es wurde als Pilotprojekt zur Entwicklung einer neuen Art von Bedarfszuweisungen konzipiert. Diese sollten gezielt strukturschwache Gemeinden unterstützen, eine offensichtliche Anomalie angesichts der insgesamt soliden Haushaltslage der bayerischen Kommunen.

Während Entschuldungsmaßnahmen bis 2009 eine Seltenheit darstellten, kann man nach der globalen Finanzkrise eine flächendeckende Verbreitung kommunaler Entschuldungsprogramme in den meisten Bundesländern beobachten. Dahinter steckte die Sorge, dass Kommunen aufgrund ihrer erheblichen Haushaltsprobleme bald nicht mehr in der Lage sein würden, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und eine kontinuierliche Bereitstellung kommunaler Leistungen zu gewährleisten. Dieser Paradigmenwechsel, der sich in den Entschuldungsprogrammen der „ersten Generation“ manifestiert, lässt sich auf mehrere Erklärungsfaktoren zurückführen. Erstens änderten sich der gesellschaftliche Diskurs und normative Grundpositionen gegenüber der Staatsverschuldung. Wurde die Kreditaufnahme durch die öffentliche Hand jahrzehntelang als unproblematisch wahrgenommen, wuchs zunehmend das Bewusstsein über deren Schattenseiten. Die wachsende Verschuldung aller föderalen Ebenen und die Häufung von Haushaltskrisen verdeutlichten die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung (Schuppert & Rossi, 2006, S. 5). Diskussionen über Vor- und Nachteile von Staatsverschuldung intensivierten sich während der Weltfinanzkrise (Holtfrerich et al., 2015). Über die Parteigrenzen hinweg entstand ein Konsens über die Notwendigkeit einer Begrenzung der Staatsverschuldung (Deutscher Bundestag, 2006, S. 7393 ff.). Die kritischere Haltung gegenüber öffentlicher Verschuldung beschränkte sich nicht auf Deutschland, sondern war ein paneuropäisches Phänomen.

Zweitens wuchsen im Bankensektor Zweifel an der Kreditwürdigkeit der Kommunen. In der Vergangenheit sahen Banken Kommunalkredite aufgrund des impliziten Haftungsverbunds zwischen Ländern und Kommunen als nicht ausfallgefährdet an (Schwaring, 2014, S. 150). Der starke Anstieg der Kassenkredite und spektakuläre Kommunalinsolvenzen im Ausland führten jedoch zu schlechteren Refinanzierungskonditionen (Brand, 2013, S. 88). Viele Banken entwickelten interne Ratingverfahren für kommunale Schuldner. Einige Banken begrenzten die Kreditvergabe, bildeten Risikokriterien oder stellten das margenarme Geschäft ein (Osman, 2011; Elbers, 2011). Folglich befürchteten Landespolitiker eine Kreditklemme (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2011).

Drittens nahm der fiskalische Problemdruck angesichts permanenter Haushaltsdefizite und eskalierender Kassenkredite in den 2000ern erheblich zu. Weder die Gewährung von Bedarfszuweisungen noch die Intensivierung der Kommunalaufsicht stellten eine tragfähige Problemlösung dar. Die Strategie des *Muddling through* war offensichtlich gescheitert. Daher beschloss eine bemerkenswerte Anzahl von Ländern neue, in diesem Volumen bisher unbekannte Entschuldungsmaßnahmen.

Interessanterweise lassen sich weder in Bezug auf Zeitpunkt noch Umfang und Ausgestaltung der Hilfsprogramme parteipolitische Effekte identifizieren. Sowohl linke als auch konservative oder lagerübergreifende Koalitionsregierungen beschlossen Entschuldungsprogramme, was einen allgemeinen, parteiübergreifenden Konsens widerspiegelt. Darüber hinaus deutet die Auswertung der Plenarprotokolle auf eine begrenzte Politikdiffusion hin, da die Programme nicht simultan, sondern mit zeitlicher Verzögerung entwickelt wurden und in den landespolitischen Diskussionen auf Entwicklungen in anderen Bundesländern verwiesen wurde.

Während in manchen Ländern die Debatten über Entschuldungsmaßnahmen ausliefen, gewannen sie in anderen eine neue Dynamik und führten zur Entwicklung einer „zweiten Generation“ kommunaler Entschuldungsprogramme. Hierfür existieren verschiedene Erklärungen. Erstens erkannten einige Länder, dass die früheren Programme nur ein erster Schritt sein konnten. Der Umfang dieser Programme war zwangsläufig begrenzt, da die Länder selbst von der Weltfinanzkrise betroffen waren und durch die nahende Schuldenbremse unter erheblichem Konsolidierungsdruck standen. Aufgrund der günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen der 2010er Jahre verbesserten sich die Länderhaushalte jedoch deutlich und generierten hohe Überschüsse. Zweitens verspricht die aktuelle Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs allen Ländern zusätzliche Einnahmen. Beide Entwicklungen erweitern den Handlungsspielraum der Landeshaushalte, den einige Länder für neue Entschuldungsprogramme nutzten (z. B. Hessen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern).

Drittens beschäftigten sich die Länder zunehmend mit den Zinsänderungsrisiken kommunaler Kassenkredite. Angesichts der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) schien es angebracht, kurzfristig laufende Kassenkredite in langfristige Kredite umzuwandeln, um Zinsrisiken auszuschalten. Hierzu schuldete Hessen die verbleibenden Kassenkredite vollständig in langfristige Kredite um, verpflichtete die Kommunen jedoch zur Zahlung von Annuitäten an das Land. Auch das Saarland übernimmt ab 2020 50% der Kassenkredite, um Zinsänderungsrisiken zu eliminieren. Im Gegenzug müssen die Kommunen die verbleibenden Kassenkredite ebenfalls abbauen. Der finanzielle Spielraum und damit auch der Implementationszeitpunkt des saarländischen Programms ergibt sich aus den neuen, ab 2020 fließenden Bundeszuweisungen für finanzschwache Kommunen.

Rheinland-Pfalz ergänzte sein bestehendes Hilfsprogramm über Zinszuschüsse und als Prämie für eigene Konsolidierungsanstrengungen konzipierte Zuweisungen zum Schuldenabbau. Allerdings zeichnen sich diese neuerlichen Schuldenhilfen durch ihren begrenzten Umfang aus, insbesondere im Vergleich zum Saarland, welches sich offiziell sogar in einer Haushaltskrise befindet und Konsolidierungshilfen des Bundes erhält. Rheinland-Pfalz „leidet“ seit Jahren unter einem umstrittenen KFA, der mehrfach vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes verhandelt wurde und ein ständiges „Damoklesschwert“ für den Landeshaushalt darstellt. Daher ist nicht planbar, welche Finanzmittel langfristig für Entschuldungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

Eine besondere Situation findet sich in Schleswig-Holstein. Aus Sicht des Landes erreichte das erste Hilfsprogramm seine Ziele, mit Ausnahme der vier kreisfreien Städte. Daher konzentriert sich das Nachfolgeprogramm ausschließlich auf diese Städte und fällt folgerichtig klein aus. Auch der Fall Brandenburg hat einen speziellen Hintergrund. Eigentlich wollte das Land drei kreisfreie Städte zu einer Fusion mit den benachbarten Kreisen bewegen. Als Anreiz bot es Tilgungshilfen für Kassenkredite. Der

Fusionsplan scheiterte, aber das Angebot der Schuldenhilfen war nicht mehr zurückzunehmen.

Schließlich begannen auch im Ursprungsland der kommunalen Haushaltskrise, Nordrhein-Westfalen, Diskussionen über ein weiteres Hilfsprogramm. Dieses soll die Kassenkreditbestände spürbar reduzieren. Einer großen Lösung steht allerdings das hohe Niveau kommunaler Kassenkredite (23 Mrd. €) entgegen, welches den Landeshaushalt überlasten würde. Aus diesem und aus polittaktischen Gründen (Warten auf das 2019 angekündigte Hilfsprogramm des Bundes) wurde bis dato kein neues Hilfsprogramm aufgelegt.

5.3 Auswirkungen kommunaler Schuldenhilfen

Vor dem Hintergrund der Ausbreitung kommunaler Entschuldungsprogramme im Nachgang der globalen Finanzkrise entspann sich eine lebhaft Diskussions über deren Auswirkungen. Allerdings ist die Evaluation der Programmeffekte schwierig, da nicht nur die Programme, sondern auch die allgemeine Konjunkturlage und zusätzliche Bundeshilfen die kommunale Haushaltslage beeinflussten. Außerdem muss man bei der Beurteilung den Blick über fiskalische Kernindikatoren hinaus weiten und auch (un)beabsichtigte Nebeneffekte berücksichtigen (Boettcher, Feier, Geißler & Niemann, 2018).

Grundsätzlich führten die Programme zu einer strengen Sparpolitik. Der Zwang zu einer rigorosen Austeritätspolitik, dem Programmkommunen unterworfen waren, sollte auch einen Abschreckungseffekt entfalten, damit diese zukünftig eine sorgsamere Haushaltspolitik betreiben und sich nicht leichtfertig erneut in eine haushälterische Bredouille bringen. Dadurch wollte man die im theoretischen Diskurs befürchteten negativen Anzeizeffekte von Schuldenhilfen vermeiden. Im Hinblick auf die unmittelbar nach der Finanzkrise implementierten Programme erreichten die lokalen Konsolidierungsmaßnahmen ein Volumen von mehreren Milliarden Euro, die sich gleichmäßig auf einnahme- und ausgabeseitige Maßnahmen aufteilen. Am stärksten fielen die Konsolidierungsbeiträge in Nordrhein-Westfalen aus, gefolgt von Hessen (Arnold, Boettcher, Freier, Geißler & Holler, 2015, S. 132-133).

Ein Vergleich der finanziellen Entwicklung zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern (2008-2015) zeigt gemischte Befunde. Zwar konnten die Teilnehmer den weiteren Anstieg der Kassenkredite stoppen und Haushaltsdefizite abbauen (Boettcher, Freier, Geißler & Niemann, 2018, S. 595-596). Die Schuldenhilfen hatten jedoch auch Nebenwirkungen. Sie konnten die Entwicklungsdynamik der Sozialausgaben nicht bremsen, welche eine zentrale Ursache kommunaler Haushaltsdefizite darstellt. Zudem betrafen die Sparmaßnahmen überproportional die Investitionsausgaben. Schon vor den Hilfsprogrammen wiesen die Programmkommunen einen erheblichen Rückstand bei den Investitionen auf, der sich im Zuge der Programme vergrößerte. Ähnliche Diskrepanzen sind für die Steuerpolitik zu beobachten. Vor den Hilfsprogrammen lagen die Hebesätze der Grundsteuer B in Teilnehmer- und Nichtteilnehmerkommunen auf ähnlichem Niveau. Im Verlauf der Hilfsprogramme entwickelten sie sich zunehmend auseinander (Rappen, 2017, S. 27 f.). Ein analoger Trend ist bei der Gewerbesteuer nicht zu beobachten, da die Programmkommunen offenbar versuchen, weitere Verluste an Wettbewerbsfähigkeit zu vermeiden. Dennoch beeinflussen die unterschiedlichen Trends

bei Investitionsausgaben und Grundsteuerbelastung die langfristigen Entwicklungsperspektiven der Teilnehmerkommunen.

Obwohl die Schuldenhilfen kurzfristig die Haushaltskonsolidierung erleichtern, ist die Einhaltung der langfristigen Verpflichtungen fraglich. Es bleibt offen, ob die Kommunen den Konsolidierungskurs auch bei veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen strikt umsetzen werden. Daher argumentieren Kritiker, dass diese Schuldenhilfen echte Lösungen nur verschieben. Erforderlich sei vielmehr eine umfassende Reform der Kommunalfinanzen, welche die Finanzierung der Sozialausgaben, eine Neuzuteilung der Steuerertragskompetenzen sowie das kommunale Altschuldenproblem adressiert (Stolzenberg & Heinelt, 2013, S. 474; Bogumil, Holtkamp, Junkernheinrich & Wagschal, 2014).

Über die fiskalischen Effekte hinaus zeitigten die Entschuldungsprogramme auch Auswirkungen auf die Kommunalaufsicht. Deren ineffektive Umsetzung wurde wiederholt als ein Erklärungsfaktor für lokale Haushaltskrisen identifiziert (Herrmann, 2011). Einige Länder waren sich dieser Problematik bewusst und nutzten die Hilfsprogramme, um ihre Aufsichtssysteme in Bezug auf Aufsichtsprozesse, Regulierungsrahmen und Instrumentarium zu ändern. In der Regel einigten sich Länder und Kommunen vertraglich auf Umfang und Auflagen der Schuldenhilfen, wobei die Kommunalaufsicht beratend involviert war. Die Überwachung der Gemeindehaushalte wurde intensiviert, die Durchsetzungsinstrumente verstärkt. Eine grundlegende Änderung war die Übertragung der Finanzaufsicht über kreisangehörige Gemeinden von der Kreis- auf die Bezirksebene, um die Homogenität der Rechtsanwendung zu gewährleisten. Alles in allem wurden die Änderungen der Aufsichtsprozesse von den Kämmergeien der Programmkommunen größtenteils begrüßt (Ebinger, Geißler, Niemann, Person & Zabler, 2017; Person & Zabler, 2017).

Neben den fiskalischen und regulatorischen Effekten wirkten sich die Programme auch auf die Kommunalpolitik aus. Da kommunale Haushaltsdefizite in beachtlichem Umfang durch exogene Einflussfaktoren bedingt sind, fühlten sich Lokalpolitiker lange Zeit hilflos (Bogumil, Holtkamp, Junkernheinrich & Wagschal, 2014, S. 615). Angesichts eines Teufelskreises aus strukturellen Budgetdefiziten, hohen Schuldenständen und wirtschaftlicher Stagnation verpufften viele Konsolidierungsmaßnahmen weitgehend (Holtkamp, 2010). Die Schuldenhilfen der Länder halfen, diese „Vergeblichkeitsfalle“ zu überwinden, und ließen einen Haushaltsausgleich erstmals seit Jahren wieder realistisch erscheinen. Der damit verbundene Motivationsschub erbrachte bisher undenkbbare Konsolidierungsbemühungen (Arnold, Boettcher, Freier, Geißler & Holler, 2015, S. 124).

Allerdings haben die Schuldenhilfen ihren Preis: Sie gehen mit starken Einschränkungen lokaler Autonomie einher. Die Kommunen verpflichteten sich zu einer langfristigen Haushaltskonsolidierung, die den zukünftigen Handlungsspielraum einschränkt. Dies stellt erhebliche Belastungen für nachfolgende Generationen lokaler Akteure dar, die weder für die Haushaltskrise verantwortlich waren noch die Konsolidierungsmaßnahmen beeinflussen konnten (Stolzenberg & Heinelt, 2013, S. 473).

Des Weiteren resultierten die Konsolidierungsmaßnahmen oft aus intransparenten Verhandlungen zwischen Kommunalaufsicht und Kommunen. Die Aufsichtsbehörden formulierten Hinweise, welche Maßnahmen sie erwarteten. Aus Sicht der Wähler war unklar, wer letztlich die inhaltliche Verantwortung trägt (Stolzenberg & Heinelt, 2013, S. 473), was die demokratische Verantwortlichkeit und Legitimation untergräbt.

Außerdem wurde die Überwachung der Gemeindehaushalte intensiviert. Bei Nichteinhaltung der Konsolidierungspläne drohen drakonische Strafen. Im Extremfall kann die Landesregierung einen Staatskommissar ernennen, der einzelne Gemeindeorgane temporär ersetzt und die vom Land geforderten Konsolidierungsmaßnahmen durchführt, auch gegen lokale Widerstände. Kritiker argumentieren, dass dieses Vorgehen einen dramatischen Eingriff in die Selbstverwaltung darstellt, der den normativen Mindeststandards lokaler Demokratie widerspricht, da Staatsbeauftragte der örtlichen Bevölkerung nicht rechenschaftspflichtig sind und ihr Verhalten nicht sanktioniert werden kann (Holtkamp & Fuhrmann, 2014).

6 Fazit

Seit Jahrzehnten sind viele Kommunen Deutschlands mit erheblichen Haushaltsproblemen konfrontiert, welche die Qualität kommunaler Leistungserbringung erheblich beeinträchtigen. Zur Überwindung dieser Probleme nutzten alle Bundesländer diverse Formen von Schuldenhilfen, die sich jedoch in Zielsetzung, Instrumentarium und Reichweite unterscheiden. Die Erfahrungen der Bundesländer zeigen, dass Bedarfszuweisungen zur Unterstützung des Haushaltsausgleichs hilfreich sind, um kleine, auf wenige Gemeinden beschränkte Haushaltsprobleme anzugehen. Sie sind ein notwendiger Bestandteil des KFA, da stets Gemeinden mit besonderen fiskalischen Herausforderungen existieren. Im Falle flächendeckender Haushaltskrisen stoßen sie jedoch an ihre Grenzen. Außergewöhnliche Krisen erfordern spezifische, temporäre und umfangreiche Entschuldungsprogramme.

Die Mehrzahl der Bundesländer hat im Nachgang der Finanzkrise solche Entschuldungsprogramme aufgelegt. Allerdings differiert deren Ausgestaltung erheblich. Vor diesem Hintergrund untersucht der Artikel erstmals die Geschichte der kommunalen Schuldenhilfen in Deutschland. Um die empirische Vielfalt zu ordnen und den oftmals diffus genutzten Begriff der Schuldenhilfe stringenter in seinen verschiedenen Facetten zu fassen, wurde daher im Rahmen dieses Beitrages induktiv eine Kategorisierung kommunaler Schuldenhilfen erarbeitet. Hinsichtlich ihrer grundlegenden Ziele konzentrieren sich diese Hilfsmaßnahmen entweder auf die Stabilisierung der Haushalte oder den Schuldenabbau. Um diese Zielsetzungen zu erreichen, kommen unterschiedlichste Instrumente zum Einsatz, z. B. Konsolidierungshilfen, Zinszuschüsse, Tilgungshilfen oder die Übertragung von Schulden auf das Land. Die Instrumente können dabei den zu Grunde liegenden Krisenindikator vollständig oder anteilig umfassen.

Eine vollständige Deckung von Budgetdefiziten oder vollständige Übernahme von Schulden ist jedoch nie vorgekommen. Zu groß wäre das Risiko von *moral hazard* und von Verstimmungen innerhalb der kommunalen Familie. Aus demselben Grund fordern Schuldenhilfen stets harte Sparmaßnahmen und gehen üblicherweise mit einer Intensivierung der Finanzaufsicht einher.

Für den Implementationszeitpunkt und die Ausgestaltung von Schuldenhilfen sind mehrere Einflussfaktoren relevant: Die normative Grundposition gegenüber öffentlicher Verschuldung und damit die Problemwahrnehmung, der fiskalische Problemdruck, der die Länder zu Maßnahmen zwingt, sowie die Spielräume der Länderhaushalte. Typische Krisenindikatoren sind ausufernde Haushaltsdefizite, eskalierende Schuldenstände, erhebliche Zinsänderungsrisiken und drohende Kreditklemmen. Ab

welchem Zeitpunkt und Ausmaß Budgetdefizite und Schuldenstände aus Sicht der Entscheidungsträger als problematisch wahrgenommen werden und sich entsprechender Handlungsbedarf ergibt, ist jedoch in hohem Maße kontextabhängig und stark subjektiv. Eine fiskalische Situation, die in einem Bundesland schon als dringend handlungsbedürftig angesehen wird, kann in einem anderen Land noch als akzeptabel betrachtet werden. Auch die Diffusion politischer Ideen zwischen den Ländern hat einen Effekt. Frühe Aktivitäten einzelner Vorreiter setzten andere Länder unter Handlungsdruck, da sich das Spektrum potentieller Reaktionsmöglichkeiten weitete und Erwartungshaltungen bei den Kommunen geweckt wurden.

Die Auswahl eines konkreten Instruments hängt primär von der Art der vorliegenden kommunalen Haushaltskrise und dem abgeleiteten Handlungsbedarf ab. Wenn das Problem in Haushaltsdefiziten, nicht jedoch in gefährlich hohen Kassenkrediten, besteht, ist die Vergabe von Konsolidierungshilfen sinnvoll. Dadurch werden Kommunen darin unterstützt, den Haushaltsausgleich wieder zu erreichen und eigenständig ihren Kassenkreditbestand zu stabilisieren bzw. abzubauen. Haben die Kassenkreditbestände hingegen ein erhebliches Volumen erreicht, so dass schon geringe Zinserhöhungen erhebliche Mehrbelastungen hervorrufen, kann es erforderlich werden, die Kassenkreditproblematik direkt durch die Vergabe von Tilgungshilfen oder eine Schuldenübernahme zu mindern. Die Umsetzbarkeit entsprechender Maßnahmen zum Schuldenabbau wird jedoch durch die fiskalischen Kapazitäten des Landeshaushaltes determiniert. Die Vergabe von Zinshilfen erfolgt häufig als flankierendes Instrument. Dadurch will das Land die Kommunen bei den im Rahmen von Tilgungshilfen oder Teilentschuldungen geforderten Haushaltskonsolidierungsprozessen unterstützen.

Hinsichtlich der Wirkungen von Schuldenhilfen zeigt die Analyse eine gemischte Bilanz. Obwohl die Entschuldungsprogramme zu spürbaren Verbesserungen bei wichtigen Haushaltskennziffern führten, zeigten sich auch negative fiskalische Effekte wie sinkende Investitionen und steigende Steuerbelastungen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Kommunen erheblich einschränken. Außerdem konnte die Dynamik der Sozialausgaben als fundamentaler Treiber kommunaler Haushaltsprobleme nicht ausgeschaltet werden. Die mit den Schuldenhilfen einhergehende Intensivierung der Kommunalaufsicht veränderte zudem die Beziehungen zwischen Ländern und Kommunen, da die Vergabe von Schuldenhilfen mit erheblichen Eingriffen in die kommunale Autonomie einherging.

Alles in allem bieten sowohl die aus der Empirie induktiv abgeleitete Kategorisierung des oft uneinheitlich verwendeten Terminus Schuldenhilfe als auch die Darstellung zentraler Erklärungsfaktoren für die divergierende Ausgestaltung und Implementationszeitpunkte dieser Maßnahmen einen Mehrwert für die wissenschaftliche Diskussion. Aus Sicht der Praxis, insbesondere der Länder, erlaubt der historische Überblick die Identifikation unterschiedlicher Reaktionsmuster und gibt Hinweise auf erfolgversprechende Varianten in der Ausgestaltung von Schuldenhilfen je nach Problemlage.

Anmerkungen

- 1 Am 10. Juli 2019 beschloss die Bundesregierung im Rahmen der Kommission zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine anteilige Übernahme kommunaler Kassenkredite.
- 2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

- 3 Kommunalkredite lassen sich in Kassenkredite und Investitionskredite unterteilen. Während Investitionskredite langfristiger Natur sind und der Ausgabendeckung (im investiven Bereich) dienen, handelt es sich bei Kassenkrediten um kurzfristige Verbindlichkeiten. Diese waren ursprünglich zur Überbrückung temporärer Liquiditätsengpässe und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft gedacht. Allerdings stellen sie vielerorts längst dauerhafte Finanzierungsquellen dar (Bogumil, Holtkamp, Junkernheinrich & Wagschal, 2014, S. 620; siehe Schwarting, 2019 für eine weitergehende Ausdifferenzierung). Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt auf der Kassenkreditproblematik, da diese in weiten Teilen der Wissenschaft und der Praxis als zentraler Problemindikator angesehen wird. Auch die analysierten Entschuldungsprogramme konzentrierten sich fast ausschließlich auf diesen Typus des Kommunalkredits, weshalb ein entsprechender Fokus als sinnvoll erachtet wird.
- 4 Eine Diskussion der Determinanten kommunaler Kassenkredite bieten Junkernheinrich & Wagschal, 2014.
- 5 Diese Definition umfasst nicht Finanzhilfen zur Adressierung fiskalischer Ungleichgewichte, die auf exogenen Schocks beruhen und somit vom Empfänger nicht zu verantworten sind.
- 6 Im Hinblick auf den Umfang der Schuldenübernahme bedeutet „anteilig“, dass ein bestimmter Prozentsatz einer Schuldenart (Kassenkredite, Investitionskredite, Gesamtschulden) auf das Land übertragen wird (nicht die Begrenzung der Schuldenübernahme auf eine bestimmte Kreditart).

Literatur

- Arnold, Felix, Boettcher, Florian, Freier, Ronny, Geißler, René & Holler, Benjamin (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Allers, Maarten (2015). The Dutch local government bailout puzzle. *Public Administration*, 93 (2), 451-470. <https://doi.org/10.1111/padm.12123>
- Baskaran, Thushyanthan (2017). Local fiscal Policy after a Bailout: Austerity or soft Budget Constraints? *Economics of Governance*, 18 (3), 209-238. <https://doi.org/10.1007/s10101-017-0194-8>.
- Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars, Junkernheinrich, Martin & Wagschal, Uwe (2014). Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift*, 55 (4), 614-647.
- Boettcher, Florian & Junkernheinrich, Martin (2011). Kommunalfinanzen im Jahr 2010: Krisenverschärfung und Disparitätenzunahme. In Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller & Matthias Woisin (Hrsg.). *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011* (271-292). Berlin: BWV.
- Boettcher, Florian & Geißler, René (2017). Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben. *Analysen und Konzepte*, 2/2017.
- Boettcher, Florian, Freier, Ronny, Geißler, René & Niemann, Friederike-Sophie (2018). Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. *Wirtschaftsdienst*, 98 (7), 592-599.
- Boettcher, Florian, Freier, Ronny, Geißler, René, Schubert, Moritz & Stollhoff, Rainer (2019). *Kommunaler Finanzreport 2019*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung
- Brand, Stephan (2013). Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot? *Wirtschaftsdienst*, 93 (2), 87-93.
- Canuto, Otaviano & Liu, Lili (2013). An Overview. In Dies. (Ed.). *Until debt do us part* (pp. 1-30). Washington: World Bank.
- DESTATIS (o. J.). Schuldenstatistik.
- Deutscher Bundestag (2006). *Plenarprotokoll 16/74*, vom 15.12.2006.
- Diemert, Dörte (2005). Das Haushaltssicherungskonzept. Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW. Stuttgart: Kohlhammer.
- Ebinger, Falk, Geißler, René, Niemann, Friederike-Sophie, Person, Christian & Zabler, Steffen (2017). Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. *Analysen und Konzepte*, 1/2017.
- Ebinger, Falk, Zabler, Steffen, Person, Christian, Niemann, Friederike-Sophie & Geißler, René (2018). Wirksame Finanzaufsicht über die Kommunen. Dimensionen und Determinanten der Umsetzungspraxis. *dms – der moderne Staat*, 11 (1), 165-187.
- Elbers, Martin (2011). Wir erleben einen Paradigmenwechsel. *Der Neue Kämmerer*, 05/2011.

- Geißler, René (2009). *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Geißler, René (2019). Germany. In René Geißler, Gerhard Hammerschmid & Christian Raffer (Eds.), *Local Public Finance in Europe. Country Reports* (pp. 102-110). Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Held, Friedrich (1995). Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme. In Birgit Frischmuth (Hrsg.), *Sparstrategien* (S. 58-68). Berlin: DifU.
- Held, Friedrich (1996). Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung durch Haushaltssicherungskonzepte und staatliche Genehmigungsvorbehalte bei Umlageerhebungen. In Hans-Günter Henneke (Hrsg.), *Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht* (S. 63-79). Stuttgart: Boorberg.
- Herrmann, Karoline (2011). Der Missbrauch der kommunalen Kassenkredite. *Wirtschaftsdienst*, 91 (10), 686-693.
- Holtfrerich, Carl, Feld, Lars, Heun, Werner, Illing, Gerhard, Kirchgässner, Gebhard, Kocka, Jürgen, Schularick, Moritz, Streeck, Wolfgang, Wagschal, Uwe, Walter, Stefanie & von Weizsäcker, Christian (2015). *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*. Berlin: o. V.
- Holtkamp, Lars (2010). *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*. Berlin: Edition Sigma.
- Holtkamp, Lars & Fuhrmann, Thomas (2014). Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. *Der Gemeindehaushalt*, 115 (7), 145-148.
- Inman, Robert (2003). Transfers and Bailouts. In Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland & Jennie Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (pp. 35-83). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Junkernheinrich, Martin & Wagschal, Uwe (2014). Kommunale Kassenkredite: Bedeutung, Verursachung und Lösungsoptionen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 12 (2-3), 300-334. <https://www.jstor.org/stable/24237355>.
- Kornai, Janos (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 39 (1), 3-30. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x>
- Landtag Bayern (2003). *Plenarprotokoll 15/6*, vom 27.11.2003.
- Landtag Bayern (2011). *Drucksache 16/7966*, vom 26.04.2011.
- Landtag Bayern (2018). *Drucksache 17/19457*, vom 05.02.2018.
- Landtag Brandenburg (1997). *Plenarprotokoll 2/51*, vom 22.01.1997.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1998). *Plenarprotokoll 3/7*, vom 16.12.1998.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2011). *Plenarprotokoll 15/44*, vom 19.10.2011.
- Landtag Sachsen (1997). *Plenarprotokoll 2/58*, vom 12.06.1997.
- Landtag Sachsen-Anhalt (1999) *Drucksache 3/2006*, vom 12.08.1999.
- Landtag Thüringen (1995). *Plenarprotokoll 2/16*, vom 16.06.1995.
- Osman, Yasmin (2011). KfW will Kredite für Kommunen begrenzen. *Handelsblatt vom 17.04.2011*.
- Person, Christian & Zabler, Steffen (2017). Veränderter Rahmen – veränderte Praxis? Auswirkungen kommunaler Entschuldungsfonds auf die Praxis der Finanzaufsicht. *Zeitschrift für Kommunal-finanzen*, 67 (1), 1-6.
- Person, Christian & Geißler, René (2020). State Supervision of Local Budgets: from Forbearance to No Concession. In Tomas Bergström, Jochen Franzke, Sabine Kuhlmann & Ellen Wayenberg (Eds.), *The Future of Local Self-Government*. London: palgrave macmillan. [im Erscheinen]
- Pettersson-Lidbom, Per (2010). Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (3), 154-179. DOI: 10.1257/pol.2.3.154.
- Rappen, Herrmann (2017). Stärkungspakt Stadtfinanzen. Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit? *RWI Materialien*, Heft 120. <http://dx.doi.org/10.4419/86788829>
- Rodden, Jonathan (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 670-687.
- Rodden, Jonathan, Eskeland, Gunnar & Litvack, Jennie (2003). Introduction and Overview. In Dies. (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* (pp. 3-31). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Schuppert, Gunnar & Rossi, Matthias (2006). Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagen-regimes. *Hertie School of Governance – working papers*, 3/2006.

- Schwarting, Gunnar (2014). *Kommunales Kreditwesen* (4. Aufl.). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwarting, Gunnar (2019). *Der kommunale Haushalt* (5. Aufl.). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Seitz, Helmut (1999). Subnational government bailouts in Germany. *ZEI Working Paper B*, 20/1999.
- Stolzenberg, Philipp & Heinelt, Hubert (2013). Die Griechen von NRW. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer. *dms – der moderne Staat*, 6 (2), 463-484.
- Wegweiser Kommune (o. J.). *Wegweiser Kommune*. Online verfügbar unter: <https://www.wegweiser-kommune.de/>.
- Wildasin, David (1997). *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*. Unpublished manuscript. Vanderbilt University.
- Wildasin, David (2004). The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework. *National Tax Journal*, 57 (2), 247-72.

Anschriften der Autoren:

Dr. Christian Person, Arbeitsbereich Öffentliche Verwaltung, Public Policy, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Dolivostraße 15, D-64293 Darmstadt,

E-Mail: christian.person@tu-darmstadt.de.

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Straße 256, D-33311 Gütersloh,

E-Mail: rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de.